

# Identificación de amenazas para la prevención de la corrupción<sup>1</sup>

Julio C. Suárez<sup>2</sup>

Para detectar con mayor precisión las amenazas y particularidades de la corrupción, hay que “hilar fino”. A la par de ahondar en las relaciones contextuales (benignas u hostiles, turbulentas o estables), surgidas de la interacción entre Estado, sociedad y mercado en el marco de tensos procesos políticos, es pertinente también explorar en la dinámica interna: los procesos internos de la administración pública. Por separado, tanto uno como otro modo de “cortar la realidad” limitan las probabilidades de develar los mecanismos proclives a corromperse, de allí la necesidad de añadir a los aspectos que abordamos anteriormente, los *intraorganizacionales*.

Entendemos por prevención, la disposición o práctica que, de manera anticipada, minimizando las amenazas, permite evitar o disminuir la ocurrencia de un daño o perjuicio. En este estudio, el objetivo de prevenir busca evitar o disminuir la comisión de hechos de corrupción.

En ese sentido, la amenaza de corrupción consiste en la exposición de una persona (funcionario público o del sector privado) u organización (pública y/o privada) a la posibilidad de que ocurra un comportamiento corrupto.

Al interesarnos aquí en el sector público, podemos señalar que un instrumento de detección de riesgo de corrupción en la administración pública puede ser el “mapa de amenazas”. Consiste en una herramienta que, a modo de coordenadas, provee información que nos permite identificar e individualizar factores, áreas vulnerables, puntos débiles o fallas en los que puede darse dicha corrupción.

En este mapa podemos ubicar la primera amenaza a la luz del presupuesto. Básicamente, el presupuesto se materializa en una ley que contiene la cuantía y composición de los ingresos y los gastos del sector público. El Poder Ejecutivo fija las prioridades y políticas públicas a implementar en el año próximo, para lo cual estima los recursos, proyecta las principales variables macroeconómicas y calcula los gastos necesarios, a fin de cumplir con las políticas y objetivos determinados. Con base en ello, los distintos organismos de la administración pública nacional (ministerios, agencias, organismos descentralizados, de la seguridad social) elaboran sus propias proyecciones, denominadas anteproyectos, que envían a la Oficina Nacional de Presupuesto. Dicha Oficina examina los anteproyectos y en combinación con los lineamientos de la Jefatura de Gabinete genera el Proyecto

---

1 El presente trabajo integra uno de los capítulos del libro *¿Qué corrupción? 11 vetas sugerentes para indagar* que el autor publicó en el año 2018.

2 Abogado (UNC). Magister en Administración Pública (UBA). Especialista en Gerenciamiento Público (USAL – CARLOS III de MADRID). Diplomado en prevención de la corrupción pública, privada y compliance (UCLP – ABAT OLIVA CEUS de BARCELONA). Doctorando en Política y Gobierno (UCC). El presente trabajo integra uno de los capítulos del libro *¿Qué corrupción? 11 vetas sugerentes para indagar* que el autor publicó en el año 2018.

de Ley de Presupuesto, que es remitido al Congreso de la Nación para su tratamiento. Una vez sancionada, la Ley de Presupuesto nos informará acerca, por ejemplo, de cuánto dinero se estima recaudar a través de los diferentes rubros, qué proyectos, programas y actividades se realizarán en las distintas reparticiones públicas y cuál es el gasto que ellas implican, cómo se distribuirá dicho gasto (por jurisdicciones, por finalidad y función, por objeto, por ubicación geográfica, por ejemplo), qué inversiones se efectuarán, a cuánto ascienden los servicios de la deuda, etc.

Ahora bien, supongamos que ese sector público (en el supuesto a desarrollar, nacional, pero que puede tratarse del sector público de provincias y municipios) ha decidido transitar la ampliación o diversificación de su matriz energética, o ambas, o promover un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros, en busca de su autoabastecimiento. Para ello deberá tener en cuenta toda la cadena (por ejemplo, desde la explotación hasta la distribución), a fin de planificar una inversión coherente y consistente.

Así, el Ministerio de Energía y Minería, en la elaboración de su anteproyecto podría tener que optar entre la construcción de una central nuclear o una central hidroeléctrica, ampliar la potencia de la central nuclear o ampliar las redes eléctricas de alta tensión, invertir más en la prospección o exploración de petróleo que en la de gas, construir parques eólicos o de energía solar o hidráulica. Obviamente, no podrá con todas. Deberá decidirse por determinadas, privilegiar unas sobre otras o avanzar más rápido con algunas. Tal decisión se sostendrá en una multiplicidad de factores: modelo de desarrollo nacional a consolidar o pretendido, capacidades estatales, matriz energética existente, infraestructura básica instalada (agua, caminos, puertos, etc.), acceso al financiamiento internacional, si se trata de recursos renovables o no renovables, magnitud y accesibilidad de las reservas, avance de las reservas probables a las probadas, sustentabilidad ambiental, presencia de interesados en el negocio, entre otros factores.

Imaginamos este supuesto por la magnitud de los fondos que implica, ya que solo en Argentina, estar abastecidos de energía podría demandar 10 000 millones de dólares anuales por el término de 20 años, aproximadamente. Las inversiones podrían llegar porque se trata de “una oportunidad de negocio”, si se asegurara la rentabilidad; el capital “va a venir”, porque busca lugares donde “se proteja al capital”<sup>3</sup>. Negocio donde participan las empresas interesadas, pero también bancos financieristas o prestamistas, fondos de inversión, consultoras y un gran número de intermediarios que cobran sus comisiones participativas. También se acrecientan las posibilidades de ampliar el negocio, incluyendo a altos funcionarios que, de esta manera, pueden apoyar algunas inversiones en desmedro de otras, apoyar inversiones menos convenientes para el bienestar general, pero más redituables particularmente (o para el grupo de pertenencia) o descuidar inversiones anteriores, a fin de alentar nuevas, más provechosas. En definitiva, inclinarse por la que permita el abultamiento del presupuesto para incorporar el monto del soborno o comisión a pagar, sin levantar sospecha. Se trataría de una gran corrupción, pues se produciría en los niveles superiores de la pirámide burocrática e impactaría en grandes gastos, proyectos o programas previstos en el presupuesto. Luego necesitarían de otras leyes,

---

3 LÓPEZ ANADÓN, Ernesto: *Enmarcar Vaca Muerta en un proyecto global de energía para el desarrollo en*: ETCHEVERS, Martín y NOVARO, Marcos (compiladores): *Democracia y Desarrollo*, Buenos Aires: Planeta, 2015.

otros decretos, otras normas para cristalizarse, de allí su enraizamiento en los máximos niveles gubernamentales.

Y esta situación puede darse tanto por el *lobby* desplegado desde el sector privado como por el tráfico de influencia, cuando los altos funcionarios hacen valer su influjo e interesan a los privados con favores, concesiones o facilidades. También puede generarse cuando estamos en presencia de un doble estándar (empresarios devenidos funcionarios, situación que limita entre el conflicto de interés y el acto de corrupción o funcionarios devenidos empresarios -generalmente a través de interpósitas personas-). Es decir, es ya en la elaboración de su anteproyecto de presupuesto que un área de la administración puede estar considerando las opciones más convenientes a los fines ilícitos.

La debilidad en la planificación estratégica observada, sumada a la falta de transparencia y a la posible inclinación hacia la ilegalidad, ocasiona un alto costo monetario a la administración pública nacional, una baja calidad de bienes y servicios y la falta de satisfacción de las necesidades sociales.

Por otro lado, hemos hecho referencia también a que la Ley de Presupuesto nos permite conocer a cuánto ascienden los servicios de la deuda pública. Como repasamos en páginas anteriores, otra fuente de corrupción se halla vinculada a las gestiones de créditos externos. Las comisiones que cobran los bancos (por ejemplo, los que diseñaron el Megacanje del año 2001 -que recargó el costo de la deuda en varios miles de millones de dólares- cobraron comisiones por 147 millones de dólares) y demás intermediarios son cuantiosas, dada la gran magnitud de las operaciones comprendidas. A ello se le suma la gestión de nuevos préstamos, unidos a la reestructuración y reconversión de los anteriores. Con ello, el negocio se convierte en un círculo vicioso, provechoso para los sectores beneficiarios, pero de gran perjuicio para el resto de la sociedad que deberá lidiar con una deuda que compromete a generaciones enteras. Como sostiene Calcagno: “es una tradición con vigencia internacional que los bancos extranjeros prestamistas -u organismos de crédito multilaterales- paguen una comisión a los funcionarios del país que recibe el crédito, y que en definitiva cargan a los costos del préstamo. Se trata de una práctica antigua y corriente, aunque no por ello menos corrupta, pero por su misma índole es muy difícil la comprobación”<sup>4</sup>. Huelga agregar que, así como hay gobiernos que se desendeudan (Argentina, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández), hay otros que se convierten en tomadores seriales de deuda (Argentina, durante la gestión de Mauricio Macri, se ha convertido en el mayor tomador de deuda de Latinoamérica).

Al avanzar en la construcción de nuestro “mapa de amenazas”, presumamos que el sector público provincial, en pos de garantizar el derecho universal a la salud, implementa una estrategia de intervención en las regiones más postergadas de la provincia. Así, el Ministerio de Salud, con su presupuesto aprobado, ha concebido el fortalecimiento de los dispensarios, centros o postas sanitarias municipales y/o comunales, mediante la provisión de equipamiento (por ejemplo: sillones odontológicos, camillas, camillas ginecológicas, colposcopios, tensiómetros, etc.) por sobre otras estrategias como el mejoramiento de las condiciones edilicias de tales centros o la conformación de equipos interdisciplinarios

4 CALCAGNO, Eric: *Estrategia económica en el Proyecto Nacional en: El Estado y las políticas públicas en América Latina*: Buenos Aires: COPPAL, 2011.

-médicos, sicólogos, trabajadores sociales, odontólogos, enfermeros, nutricionistas— distribuidos geográficamente en las regiones más necesitadas. Igualmente al caso anterior, los factores que pueden llevar a optar por esta alternativa son múltiples y entre ellos también, la posibilidad de negocios.

Para elegir el proveedor del equipamiento, la administración pública cuenta con distintos procedimientos a través de los cuales proceder a la selección. Pueden ser: la licitación o el concurso público, donde el llamado a participar está dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes y que será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo determinado vía reglamentaria. La licitación se realizará cuando el criterio de selección del contratante recaiga principalmente en factores económicos. El concurso se efectuará de acuerdo con el monto fijado y cuando el criterio de selección del contratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda.

También la subasta pública, que será aplicable cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes y se busque obtener, mediante un acto público presencial o electrónico en el que se invitará a los postores a una puja de precios, la adjudicación de la contratación al mejor postor.

Más allá de lo señalado, generalmente se establecen los procedimientos de licitación pública o concurso público como regla general.

Luego podemos citar la licitación o concursos privados, en los que el llamado a participar ya no está dirigido a un universo indeterminado de posibles oferentes, sino exclusivamente a proveedores determinados (generalmente inscriptos en una base de datos a tal fin). Serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al fijado.

Tanto la licitación pública como la licitación privada son pedidos de oferta que efectúa la administración. Por el contrario, en la contratación directa, la administración elige directamente a quien va a contratar (las contrataciones directas podrán ser por compulsión abreviada -existe más de un potencial oferente- o por adjudicación simple —por razones legales, por circunstancias de hecho, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto contratante, la administración no puede contratar, sino a determinada persona-). Por sus características particulares, se suele utilizar este procedimiento en casos de que: no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo fijado; para la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo; en la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que solo posea una determinada persona física o jurídica; cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasados; por razones de urgencia o emergencia; para la locación de inmuebles, en los casos en que el sector público actúe como locatario, entre otras causales<sup>5</sup>.

---

5 Se toman como referencia los Decretos Nacionales 1023/2001 -Régimen de Contrataciones de la Administración Pública- y 1030/2016, *Reglamentación al Régimen de Contrataciones de la Administración Pública*. Las normativas provinciales generalmente siguen los lineamientos de la legislación nacional.

Como se observa, de los distintos procedimientos de selección, las licitaciones (tanto públicas como privadas) brindan mayores recaudos a favor de la transparencia que la contratación directa. Esa última puede presentar amenazas de corrupción, ya que es susceptible de ser vulnerada. Por ejemplo: fundamentando errónea, inexacta o artificialmente la necesidad de requerir específicamente los servicios de tal o cual persona física o jurídica; cuando la exclusividad alegada no sea tal; cuando la licitación declarada desierta o fracasada lo haya sido por “deslices” voluntarios de la administración, a fin de contratar con un proveedor seleccionado de antemano; cuando los proveedores, *cartelizados* por no acordar con el precio que está dispuesta a pagar la administración, boicotean el llamado o cuando se llega a la urgencia o emergencia, por no tomarse los recaudos en tiempo y forma.

Otro mecanismo pernicioso se ha verificado cuando se ha desdoblado o fraccionado la operación, con el objeto de no superar los montos máximos prescriptos, a fin de evitar la realización de algún procedimiento de selección (por ejemplo, una licitación) a favor de contratar en forma directa.

Antes de regresar al ejemplo propuesto, un relevamiento de los portales oficiales de Compr.ar y Argentina Compra para el año 2017 mostró que de las 17 497 contrataciones que llevó adelante el gobierno nacional en dicho período, el 41,55 % fueron licitaciones privadas, 35,90 % contrataciones directas y solamente el 13,90 %, licitaciones públicas (el resto respondió a otras modalidades)<sup>6</sup>. En este sentido, el Decreto N.º 690/2016 (B.O. 16/05/16) “con la finalidad de otorgar mayor flexibilidad y rapidez a la gestión de las contrataciones” actualiza la cantidad de módulos asignados para la fijación de las competencias vinculadas con el dictado de actos administrativos en el marco de los procesos de selección. Esto posibilita un exponencial crecimiento de las contrataciones directas, pues se sube el piso a partir del cual los funcionarios deben convocar obligatoriamente a licitación pública. Por medio de la modificación de topes se logra esquivar la licitación pública a favor de las privadas y las directas.

De regreso al ejemplo supuesto, la administración pública provincial ha decidido la convocatoria a una licitación, a fin de hacerse del equipamiento y la aparatología necesaria. En ese sentido, en la actualidad se ha extendido la convocatoria a través del *e-mail*. Las áreas de compras invitan a participar en las licitaciones mediante un correo electrónico -medio por el cual también se envían los pliegos-. En tal sentido, tratándose de una licitación privada donde la invitación es dirigida a determinados y probables oferentes, un simple “error de tipeo” puede dejar fuera de la participación a algún posible oferente, a favor de otro u otros.

En definitiva, la cartera de salud optará por una licitación pública y para ello preparará los pliegos que son “conjuntos de disposiciones de carácter minucioso”<sup>7</sup> destinados a regir la relación entre las partes (administración pública con oferentes y administración pública y adjudicatario). Estos pliegos son el pliego único de bases y condiciones gene-

6 En la anterior gestión, en el año 2015, las licitaciones públicas ascendieron al 19 % y las licitaciones privadas y las contrataciones directas al 24 % cada una.

7 GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*, pág. XI-21, Tomo 2: Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

rales y el pliego de bases y condiciones particulares (que puede venir acompañado con especificaciones técnicas según de qué se trate la contratación).

Es aquí, con los pliegos, donde resulta factible iniciar la comisión de actos de corrupción a los que es posible añadir otros durante el desenvolvimiento de la relación contractual. Los pliegos de bases y condiciones particulares pueden redactarse a medida, de manera amañada (estableciendo exigencias de solo cumplimiento por algún oferente) o de manera imprecisa, vaga, con ciertas indeterminaciones o de renglón único para desalentar a otros a participar o estableciendo obstáculos injustificados que operan como barreras de entrada, a fin de reducir el número de oferentes. Y si esto no resulta suficiente, es posible exigir solvencia desproporcionada al oferente, respecto al objeto y la naturaleza del contrato; exigir una determinada forma jurídica para participar o llegar a venderse los pliegos a precios exorbitantes. Claramente, detrás de estas maniobras está la connivencia del sector privado, la mano invisible -pero con dinero- del mercado.

Corresponde también advertir acerca de cómo se utilizan los distintos instrumentos de selección. Supongamos que, por otra parte, del mismo Ministerio depende un importante número de hospitales públicos, diseminados por toda la geografía provincial. En estos casos, el grado de centralización o reparto en las compras, por ejemplo, de medicamentos, puede incidir en la transparencia de la operación. Tal vez, la centralización posibilite conseguir un mejor precio (por el volumen de lo comprado), pero dificulta el control; al contrario de lo que sucedería si cada nosocomio realizara sus propias compras, pues facilitaría sistemas cruzados de control. Más allá de ello, la observación y la vigilancia deben mantenerse en todo momento, cualquiera sea el instrumento de selección utilizado y cómo se lo implemente, pues cada modelo de intermediación entre el sector público y el privado estará expuesto a las acechanzas de la corrupción.

Ello obedece a que las transacciones con el Estado ponen en funcionamiento engranajes complejos, fáciles de ser amenazados por la corrupción, más allá de la etapa de selección y adjudicación de un contrato. Así, durante la etapa de ejecución, también pueden darse algunas situaciones ilegales.

Conjeturemos que un municipio ha iniciado la puesta a punto de las escuelas dependientes de su jurisdicción. Una serie de trabajos de mantenimiento y refacción, previos al inicio de clases. Para ello, luego del proceso de selección, adjudicó los trabajos a una empresa del medio local. El asentimiento por parte de la administración de mayores costos o imprevistos a favor de la adjudicataria o incluso la reducción en la calidad de los materiales para la obra, es una práctica frecuente que puede ocultar maniobras corruptas.

También durante la etapa de ejecución puede darse el caso de que la empresa, ante cada inspección, haga pagos irregulares al inspector del sector público para que no detenga las obras o para que certifique los avances de las mismas o la calidad de los trabajos realizados. Ello incluso puede darse con los representantes de los sindicatos, respecto a los relevamientos referidos a la seguridad e higiene en el trabajo.

Finalmente, a la conclusión de cada etapa prevista contractualmente, y contra presentación de certificado de obra, la empresa podrá cobrar lo pactado. En este momento puede

ofrecer pagos indebidos a los funcionarios o estos solicitarlos para firmar el libramiento de los fondos en preferencia a otros acreedores (prestadores o proveedores).

Claro que todos estos pagos no implican una pérdida de rentabilidad para la empresa, sino que generalmente están previstos en los montos cotizados (sobrepuestos) y resultan un perjuicio para el erario público.

En definitiva, los puntos vulnerables en todo proceso contractual pueden aparecer desde la más temprana etapa contractual (programación), pasar por la elaboración de pliegos y selección de oferentes hasta la ejecución del contrato, involucrar áreas como las requeridas de los bienes y servicios, las direcciones de compra, los departamentos jurídicos y los servicios de administración financiera.

Las irregularidades no terminan allí. Experiencias diversas demandan prestar atención en el área de desarrollo social, ya que, frente a emergencias sociales o naturales, puede direccionarse con fines particulares víveres, mercaderías, camas, frazadas, materiales de construcción e incluso, medicamentos destinados a los damnificados. Puede ser difícil detectar, si los bienes fungibles se entregaron correctamente o no. También las asignaciones de Planes Sociales en forma irregular: a personas que no cumplen con los requisitos, a familiares de funcionarios, a beneficiarios que no se postularon, entre otros, constituyen amenazas. Amenazas menores si las comparamos con las desarrolladas precedentemente pero que también pueden deslegitimar la gestión.

Respecto al personal, el caso de individuos que transitan por la administración solo en el momento de cobrar sus sueldos (comúnmente conocidos como “ñoquis”) o que prestan servicios o realizan trabajos que se abonan con fondos del erario público, pero de los que se beneficia en provecho propio un funcionario, son otros de los puntos de este mapa de amenazas.

Con particularidades afines a lo que expresamos en el párrafo precedente, asoma la utilización de maquinarias, vehículos y equipamientos pertenecientes a la administración, que son empleados para fines particulares, ya sea en beneficio del agente que los usa, de otro servidor público o de un tercero.

Habilitaciones, controles, inspecciones, agilización de trámites, consultorías, completan el incipiente mapa de amenazas, ya que son momentos de suma vulnerabilidad a la ocurrencia de acciones corruptas.

Es decir, los Estados necesitan desde alimentos hasta elementos de alta complejidad tecnológica; desde servicios de limpieza hasta seguridad. Los supuestos relatados han tenido como primera finalidad, más allá de trazar el “mapa de amenazas”, exacerbar las áreas de la administración pública que pueden ser más sensibles a la comisión de estas prácticas: Obras Públicas, Salud, Educación Desarrollo Social y el área de habilitaciones y controles suelen verse involucradas en estas cuestiones. La magnitud presupuestaria que se les asigna va generando una posibilidad mayor de negociados, toda vez que ese volumen dinerario permite disimular tales actos con mayor probabilidad de éxito.

Claramente, los ejemplos podrían haberse limitado a una sola de las áreas mencionadas y a un solo nivel gubernamental, pero la segunda finalidad pretende realzar el concepto de que la expansión del fenómeno de la corrupción puede darse en cualquier nivel jurisdiccional (nación, provincia y municipio).

El tercer aspecto a destacar es que a la par del acto irregular se sitúa la ineficacia en la gestión. Todo dinero mal utilizado o desviado con fines ilícitos tiene como contrapartida la desinversión en algún sector de necesidad social.

Un cuarto tópico se refiere a la violación de los principios que deben guiar las contrataciones de la administración: razonabilidad y eficiencia de los proyectos para cumplir con el interés público, promoción de la concurrencia de interesados y oferentes, transparencia de los procedimientos, correcta difusión de las actuaciones, igualdad de tratamiento entre interesados y oferentes, por citar los principales. Dichos principios son vulnerados con estas prácticas que resultan tanto ilegales como deslegitimadoras de la política y la administración.

Un quinto propósito se desgaja de lo desarrollado hasta aquí. Existen diversos factores que coadyuvan a la producción de actos corruptos, como pueden ser los personales: deshonestidad personal, ambición, necesidad económica, oportunidad, entre otros. En ese sentido, las probabilidades de predecir una conducta corrupta de algún personal son muy limitadas, porque si bien toda organización se compone de personas interdependientes, ellas tienen expectativas, intereses y hasta valores divergentes. En consecuencia, sus decisiones individuales pueden resultar impredecibles e incluso sorprendentes, en el sentido de no ser lo esperable. Generalmente, si bien difícil de detectar, se trata más bien de una corrupción de pequeña escala, debido tanto a los actores involucrados como a los montos en juego, pero no por ellos menos digna de atención.

Pero es la vinculación entre el funcionariado de alta jerarquía y terceros ajenos a la administración (entre el poder político y los grandes intereses privados), lo que permite hablar de red o sistema de prácticas irregulares y que son fuente de una gran corrupción (están en juego grandes montos dinerarios). Ya no hablamos de actos individuales (quizás aleatorios u ocasionales), sino de una sistematización aceptada y habitual.

La trama constitutiva de estos últimos mecanismos es triplemente perjudicial: por un lado, debido al daño económico que causan en las arcas públicas; por otro, al descrédito social y la pérdida de confianza que tales acciones instalan en la sociedad. En tercer lugar, porque la presencia de jefes corruptos o una cultura organizacional generalizada de corrupción pueden incentivar a los niveles más bajos de la estructura para tomar esa clase de decisiones y, por ende, facilitar una institucionalización de dichas prácticas, lo que las torna muy difíciles de combatir.

Esto deja ver la posible existencia simultánea de dos procedimientos que regulan el accionar de los integrantes de la organización: uno formal, sustentado en las normas internas escritas que guían el accionar del agente (roles, derechos, obligaciones, principios, garantías, potestades) y que detectamos en los textos jurídicos, en los reglamentos internos, en los diseños funcionales y de puestos. Otro informal, con efectiva vigencia

real, al que las acciones se adecuan al margen de dichas prescripciones y que son los que habilitan la ocurrencia de la corrupción.

Se trate de una corrupción a pequeña o gran escala, individual o sistémica, hay que destacar la interacción y dependencia que existe entre la organización pública y su entorno. Un entorno generalizado de ilegalidad poseerá una gran ascendencia (a través de mecanismos de presión o incentivos ilegítimos) sobre la administración que puede desviar su decisión para favorecer intereses privados, en desmedro de los generales de la sociedad. En ese contexto, la corrupción puede entenderse como un intercambio entre actores que tienen una conducta racional, dado que procuran satisfacer su propio interés.

El sector privado de la economía necesita del acceso a los políticos y/o agentes públicos para acceder a los recursos públicos. Verdad de Perogrullo: la magnitud de la corrupción disminuiría drásticamente, si no estuvieran en juego poderosos intereses privados que la incitan.

Será justamente el poder económico concentrado de este empresariado, que se ha beneficiado y se beneficia con una corrupción que es estructural a la lógica de mercado impulsada por el modelo neoliberal el que más tenazmente se resistirá a los esfuerzos por aumentar la implementación de herramientas de transparencia y prevención, toda vez que éstas serán vistas como obstáculos para continuar con la política de maximización de dividendos.

Los Gobiernos (y sus funcionarios), cualquiera que sea su pertenencia política, pasan; pero muchas de las empresas que se vinculan con el Estado y conforman la “patria contratista” siguen siendo las mismas desde hace décadas.

Y esta persistencia de los sectores dominantes se asienta justamente en el desequilibrio de los intereses en juego, pues los intereses de los grandes poderes económicos no necesariamente van a la par de los intereses de la sociedad por una mayor y más eficaz lucha contra la corrupción.

Toda medida, decisión o política pública enderezada a prevenir la corrupción o transparentar la gestión serán bienvenidas y de impacto positivo para toda la sociedad. Ahora, si ellas son “solo para la tribuna” y lo único que se busca es cumplir con exigencias para el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), flaco favor se le estaría haciendo a la democracia, porque en definitiva, el vigor de las normas radica en que las mismas se conviertan en práctica colectiva, es decir, que la sociedad las haga propias<sup>8</sup>.

De todo lo expresado hasta aquí, parecería que cualquier enunciado retrospectivo acerca del análisis de la corrupción invita al pesimismo. No obstante, el mapa de amenazas, al poner en evidencia las acechanzas de corrupción que rondan la administración, puede actuar como un punto focal, constituir embriones de transparencia que no representan necesariamente soluciones estables, pero sí señales que apuntan en esa dirección.

8 SUÁREZ, Julio C.: “Después de Odebrecht”. Diario La Voz del Interior. Córdoba. Publicado el 12 de noviembre de 2017.

